MKBA MPG Aanpak Amsterdam

Opgesteld door:
LPBL: Merei Lubbe en Veroni Larsen

Op verzoek van:
Gemeente Amsterdam, DMO, afdeling Jeugd en Onderwijs

Maart 2012

Inhoud

1. Inleiding 2
1.1. Aanleiding en vraagstelling 2
1.2. Aanpak en leeswijzer 3

2. Interventie en effecten in beeld 4
2.1. Beschrijving interventie 4
2.2. Beleidstheorie 6

3. Effecten in euro's 7
3.1. Aantal gezinnen in de aanpak 7
3.2. Maatschappelijk kosten en baten MPG-aanpak 8
3.2. Sleutels voor optimalisatie 11
3.3. Verdeling kosten en baten per actor 12

4. Conclusie 14

Bijlagen:
Bijlage 1. Cockpit MKBA MPG 15
Bijlage 2. Verslag EffectenArena 16
Bijlage 3. Deelnemers workshop 17

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

De Gemeente Amsterdam heeft een specifieke aanpak ontwikkeld voor de groep multiprobleemgezinnen (MPG). Voor deze groep is de reguliere hulp niet toereikend. Nu de aanpak ruim 2 jaar actief is, is het een goed moment voor evaluatie. Wat zijn de belangrijkste effecten of resultaten, hoe staan deze t.o.v. de extra inspanningen, wat zijn daarbij de voorwaarden voor succes en in hoeverre is verduurzaming van deze 'plus'-aanpak wenselijk of noodzakelijk? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen heeft de gemeente aan LPBL opdracht gegeven om de maatschappelijke kosten en baten van de aanpak door te rekenen.

Binnen de aanpak is door het bureau van Montfoort ook een monitor ontwikkeld[1]. Deze monitor is in de eerste helft 2010 voor het eerst afgenomen en bevat nuttige informatie voor de MKBA. Voor effectmeting is de informatie echter nog onvoldoende, daarom is aanvullend dossieronderzoek verricht[2]. Dit geeft - in combinatie met ervaringen elders en inschattingen van direct betrokkenen - een goed beeld van wat de MPG-aanpak maatschappelijk oplevert. Tevens biedt de analyse handvatten voor optimalisering in de toekomst.

Box: wat is een MKBA?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt op een systematische en samenhangende manier *alle* door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd (het nulalternatief). De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een toename van de maatschappelijke welvaart.

Een MKBA geeft de volgende inzichten:

- Welke positieve en negatieve effecten zijn er?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Welke risico's en onzekerheden zijn er?
- Wie profiteert en wie betaalt?

In de praktijk zijn niet alle effecten geloofwaardig in euro's uit te drukken. In dat geval wordt gewerkt met PM-posten die in de afweging ook een volwaardige plek verdienen.

Voor het opstellen van een MKBA wordt een standaard stappenplan gevolgd. Deze volgt de in Nederland gangbare OEI-methodiek, die vanaf 1998 is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken.[3]

---

[1] Van Montfoort, Rapportage MPG Monitor Stadsregio Amsterdam , eerste (2010) en tweede afname (2011)

[2] Dossieranalyse MPG-aanpak Gemeente Amsterdam, L. van Tamelen BMC

[3] De kern van de methodiek is aanvankelijk vastgelegd in de zogeheten OEI-leidraad: Eijgenraam, Koopmans, *et. al.*, 2000: *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport & Deel II: Capita Selecta*. Gelijktijdig werd een aantal onderliggende deelstudies gepubliceerd. In latere jaren volgden meerdere aanvullingen op de leidraad.

1.2. Aanpak en leeswijzer

De MKBA is uitgevoerd in twee stappen[4].

1. *Interventie en effecten in beeld.* Dit betreft het voorbereidende werk voor het opstellen van het model. Op basis van toegezonden stukken en gesprekken met betrokkenen is de werkwijze in de MPG-aanpak beschreven en afgezet tegen de oude manier van werken. Daarna zijn de verwachte effecten van de aanpak voor de betrokken gezinnen, de betrokken instanties, het netwerk, buurtbewoners en andere leden van de maatschappij beschreven (beleidstheorie). Deze effecten zijn in fase 2 gemodelleerd c.q. gekwantificeerd en gemonetariseerd.
2. *Opstellen indicatieve MKBA*. In de tweede fase is het MKBA-model opgesteld. De beleidstheorie is daarbij te zien als de 'architectuur' van het model. Om het model te vullen zijn zoveel mogelijk gegevens verzameld over de MPG- aanpak (kosten, output in termen van gezinnen, hulptrajecten et cetera). Daarnaast is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de aanpak: hoeveel invloed heeft de aanpak op zaken als voorkomen uithuisplaatsing van kinderen (UHP), voorkomen huisuitzetting, reductie schooluitval en (financiële) stabilisatie van het gezin? Het resultaat is de maatschappelijke kosten en baten van de aanpak. Daarbij zijn ook de verdelingseffecten - wie profiteert en wie betaalt - inzichtelijk gemaakt. Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van eerder door LPBL ontwikkelde modellen.

Voorliggende notitie start met een korte beschrijving van de aanpak en de verwachte effecten daarvan (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de resultaten van de MKBA gepresenteerd en toegelicht (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 vat de bevindingen en aanbevelingen samen.

[4] Zie 'Werken aan maatschappelijk rendement – een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein', opgesteld door LPBL in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag, februari 2011

2. Interventie en effecten in beeld

Om de kosten en baten van de nieuwe aanpak te kunnen modelleren is het nodig om de nieuwe werkwijze af te zetten tegen de ‘oude’ werkwijze. Door de verschillen in aanpak scherp te stellen, komen immers de effecten daarvan in beeld. En die effecten - ofwel de beleidstheorie - zijn de basis voor het berekenen van de verwachte opbrengsten. Voor het beschrijven van de interventie (paragraaf 2.1) en het in beeld brengen van de effecten (paragraaf 2.2) is gebruik gemaakt van beschrijvende en evaluatieve documenten over de MPG-aanpak en een workshop EffectenArena met direct betrokkenen (zie bijlage voor het verslag en een overzicht van de deelnemers).

2.1. Beschrijving interventie

De MPG-aanpak in Amsterdam is een ‘plus-aanpak’ en wordt sinds 2009 ingezet als de reguliere werkwijze tekort schiet. Nog teveel gezinnen vielen tussen wal en schip, kregen te maken met opeenvolgende professionals met niet-afgestemde, falende interventies en/of raakten uit beeld. Kort samengevat bestond de aanleiding van de aanpak uit:

- ongecoördineerde samenwerking rondom gezinnen met een hoog risico ofwel multiprobleemgezinnen waardoor ze wel veel, maar niet de juiste hulp kregen;
- de hulpverlening, met name aan kinderen, sorteerde te weinig effect en resultaten;
- veel zorgmijders en zorgshoppers.

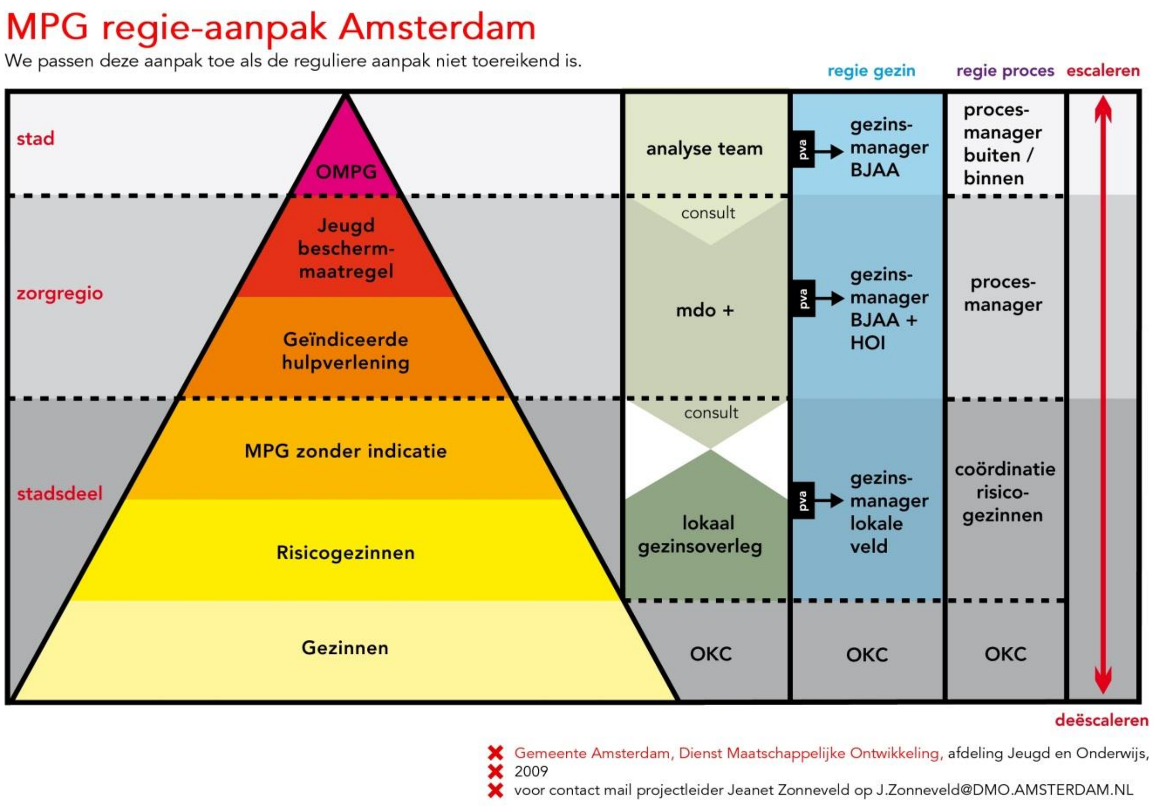
De MPG-aanpak is gericht op het in beeld krijgen van gezinnen met veel problemen vóórdat de situatie ernstig escaleert, in de vorm van uithuisplaatsing en/of huisuitzetting. De aanpak werkt vanuit het één-gezin-één-plan principe en probeert te voorkomen dat meerdere hulpverleners ongecoördineerd in een gezin werken. Het doel is o.a. om de leefomgeving van kinderen veiliger te maken en de overlast voor de omgeving te verminderen. Hiervoor is een regie-aanpak ontwikkeld, met een gemeentelijk projectteam, gezinscoördinatoren per stadsdeel en gezinsmanagers.

De belangrijkste verschillen met de oude situatie zijn:

1. *Een gemeentelijke procesmanager:*
   - is procesmatig spin in het web bij de MPG-aanpak;
   - heeft doorzettingsmacht door rechtstreekse communicatielijnen met sleutelpersonen binnen deelnemende organisaties;
   - fungeert als opschalingsmogelijkheid als reguliere werkwijze niet voldoet.
2. *Coördinatoren risicogezinnen per stadsdeel:*
   - zijn centraal meldpunt voor lokale professionals;
   - zetten grote lijnen uit m.b.t. het plan van aanpak voor MPG;
   - wijst een regisseur aan voor het gezin.
3. *De context van het gezin centraal*
   - Niet de individuele gezinsleden staan centraal, maar het gezin als geheel is uitgangspunt voor de aanpak.

4. *Multidisciplinaire overlegtafels*
   - Er zijn verschillende overlegtafels ingesteld waarin casussen worden besproken. Anders dan voorheen zijn deze overlegtafels multidisciplinair. Dus niet alleen justitieel casus overleg, maar gecombineerd met zorg en preventie[5].
5. *Gezinsmanagers en 1-gezin-1-plan*
   - Er zijn 220 professionals opgeleid om op te treden als gezinsmanager. Per MPG wordt één gezinsmanager aangewezen. Hij of zij coördineert de aanpak en is centraal aanspreekpunt voor het gezin. De gezinsmanager kan afkomstig zijn uit de reguliere instanties of apart worden aangewezen.
   - Per gezin wordt de hulpverlening gebundeld in een gemeenschappelijke probleemanalyse en één gemeenschappelijk plan van aanpak. Het plan van aanpak bevat doelstellingen in de vorm van concrete resultaten, zoals: stabilisatie van schuldenproblematiek, kinderen weer naar school, geen overlast meer voor buren et cetera.
6. *Evaluatie aan het einde*
   - Het traject is afgelopen (en het gezin wordt losgelaten door de gezinsmanager en coördinator risicogezinnen) zodra alle acties zijn belegd, en/of zodra de gestelde doelen uit het plan van aanpak zijn behaald.

Figuur 1. Piramide MPG-aanpak Amsterdam

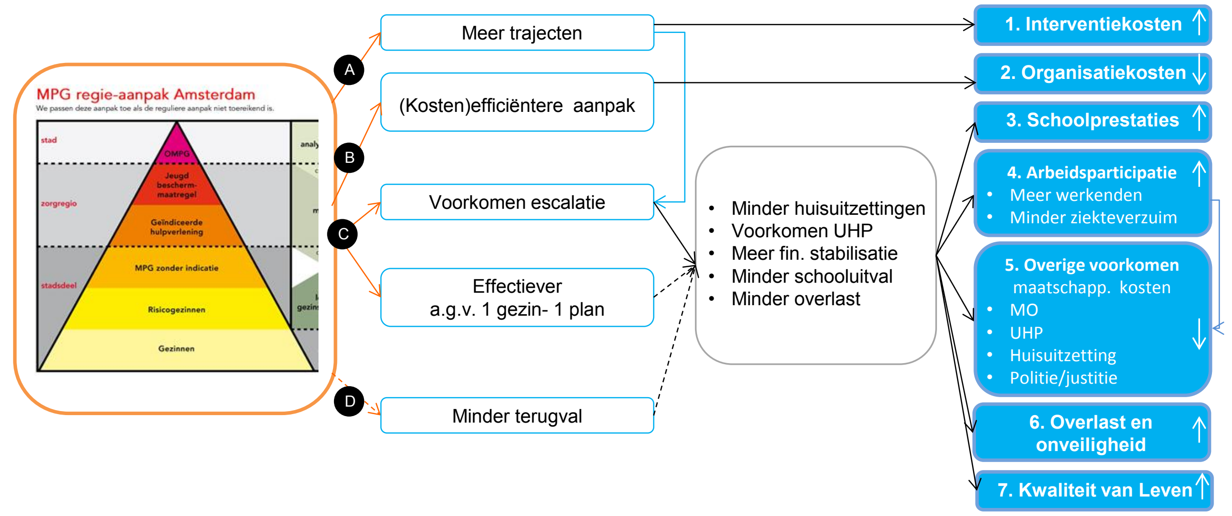


[5] Nota Bene: opgemerkt wordt dat het ontbreken van de volwassenen GGZ aan deze tafels een gemis is.

2.2. Beleidstheorie

De beleidstheorie beschrijft de veronderstellingen over de effecten van de MPG-aanpak. In onderstaande figuur zijn de belangrijkste relaties uit de beleidstheorie schematisch weergegeven. Voor een uitgebreid verslag van de workshop EffectenArena verwijzen we naar de bijlagen.

Figuur 2: De effecten in beeld



De MPG-aanpak heeft op hoofdlijnen vier directe effecten:

A. *Meer trajecten*. Veel van de gezinnen zijn zorgmijdend in de zin dat hulp niet of bijna niet binnen komt. Dit betekent dat door de MPG-aanpak in eerste instantie ook meer trajecten ingezet (kunnen) worden. Gezinnen die bijvoorbeeld niet (meer) in aanmerking komen, kunnen door de MPG-aanpak toch een schuldhulpverleningstraject (SHV) krijgen. Door de nauwe samenwerking met DWI is hierin meer maatwerk mogelijk. Escalaties worden op deze manier mogelijk voorkomen. Meer gezinnen worden of zijn (financieel) stabiel, maar hiertegenover staat wel een stijging van de interventiekosten.

B. *Efficiëntere hulpverlening*. De kostenbesparing die hiermee gepaard gaan bestaan met name uit minder jeugdzorginterventies. In plaats van een voogd voor ieder kind wordt bijvoorbeeld één *gezins*voogd ingesteld.

C. *Voorkomen escalatie en toename effectiviteit*. Door het escalatiemodel worden huisuitzettingen en uithuisplaatsing van kinderen voorkomen[6]. Tevens neemt in potentie de effectiviteit toe doordat één gezinsmanager de regie neemt en fungeert als aanspreekpunt. Er komt meer tijd, rust en structuur in het gezin. Dit zorgt voor (financiële) stabilisatie en een beter opvoedklimaat waardoor kinderen meer en vaker naar school gaan (minder schoolverzuim en uitval). Daarnaast neemt overlastgevend en crimineel gedrag van kinderen af waardoor ook de leefbaarheid in de wijk verbetert.

D. *Minder terugval*. Tot slot is de verwachting bij de betrokkenen dat er op termijn ook minder terugval is. De aanpak is echter nog te kort van kracht om hiervoor al voldoende hard bewijs te kunnen leveren.

[6] Daar tegenover staat dat doordat sneller een compleet beeld ontstaat van de gezinssituatie kinderen ook eerder uit huis kunnen worden geplaatst als dat noodzakelijk is voor hun veiligheid. In de MKBA rekenen met het netto-effect.

3. Effecten in euro's

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de MKBA. We vergelijken de (extra) kosten voor de MPG-aanpak met de totale maatschappelijke baten. Deze worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die niet direct een prijskaartje hebben, zoals kwaliteit van leven of je veilig voelen. In het algemeen geldt dat de (maatschappelijke) baten te bepalen zijn door "*hoeveelheid x prijs*", bijvoorbeeld "2 mensen uitgestroomd uit de uitkering" x "prijs van een uitkering". Het MKBA-model is dan ook gebaseerd op twee soorten input:

- gegevens over de effectiviteit van de inzet (*hoeveelheid*);
- informatie over de waarde (*prijs*).

Voor de bepaling van de effectiviteit is - zoals in de inleiding aangegeven - gebruik gemaakt van de resultaten van de monitor, een (steekproef)analyse van 62 MPG dossiers, de inschatting van deskundigen uit de praktijk (Delphi-methode), ervaringen elders en literatuuronderzoek. Dit hoofdstuk start met een overzicht van het aantal gezinnen in de aanpak in het jaar 2010 (paragraaf 3.1), waarna een presentatie en een toelichting volgen van de kosten en baten in dit jaar (paragraaf 3.2). De MKBA levert niet alleen een saldo maar geeft ook een beschrijving van de belangrijkste sleutels voor optimalisatie van de aanpak in de toekomst (paragraaf 3.3) en een verdeling van de kosten en baten over de verschillende actoren (paragraaf 3.4).

3.1. Aantal gezinnen in de aanpak

In de analyse gaan we uit van de kosten en de baten van één jaar. De kosten vallen daarbij in het eerste jaar, maar de verschillende baten volgen later in de tijd. De baten van de verbeterde schoolprestaties van de kinderen komen bijvoorbeeld voor een groot deel (veel) later, op het moment dat zij de arbeidsmarkt betreden mét i.p.v. zonder een startkwalificatie. Alle baten worden verdisconteerd ofwel teruggerekend naar waarde van nu[7] en worden op deze manier afgezet tegen de kosten van de MPG-aanpak.

Aangezien we op dit moment enkel over de cijfers van 2010 beschikken, hebben we dit jaar doorgerekend. Het gaat om circa 339 multiprobleemgezinnen waarbij een gezinsmanager de regie voert en waarbinnen 1.253 kinderen opgroeien. Verdeeld over de piramide ziet dit er als volgt uit:

- MPG 1 (stadsdeel: risicogezinnen): 124 gezinnen, waarbinnen 389 kinderen opgroeien;
- MPG 2 (zorgregio: geïndiceerde hulpverlening + jeugdbeschermingsmaatregel): 52 gezinnen, waarbinnen 182 kinderen opgroeien;
- MPG 3 (zorgregio: geïndiceerde hulpverlening + jeugdbeschermingsmaatregel): 103 gezinnen, waarbinnen 472 kinderen opgroeien;
- OMPG 4 (stad: BJAA + WSG): 60 gezinnen, waarbinnen 210 kinderen opgroeien.

Daarnaast zijn er nog 600 gezinnen die onder reguliere regie vallen en waarbij soms alleen sprake was van een consult met de CRG. Deze gezinnen zijn niet in de analyse meegenomen.

---

[7] In een MKBA worden toekomstige euro's, via de discontovoet, vertaalt in euro's van vandaag. Volgens de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%, plus een risico-opslag, afhankelijk van de mate van onzekerheid. We hanteren hiervoor 3%, waardoor de discontovoet 5,5% is (Brief van de minister van Financiën, dd 8 maart 2007, kenmerk IRF 2007-0090 M)

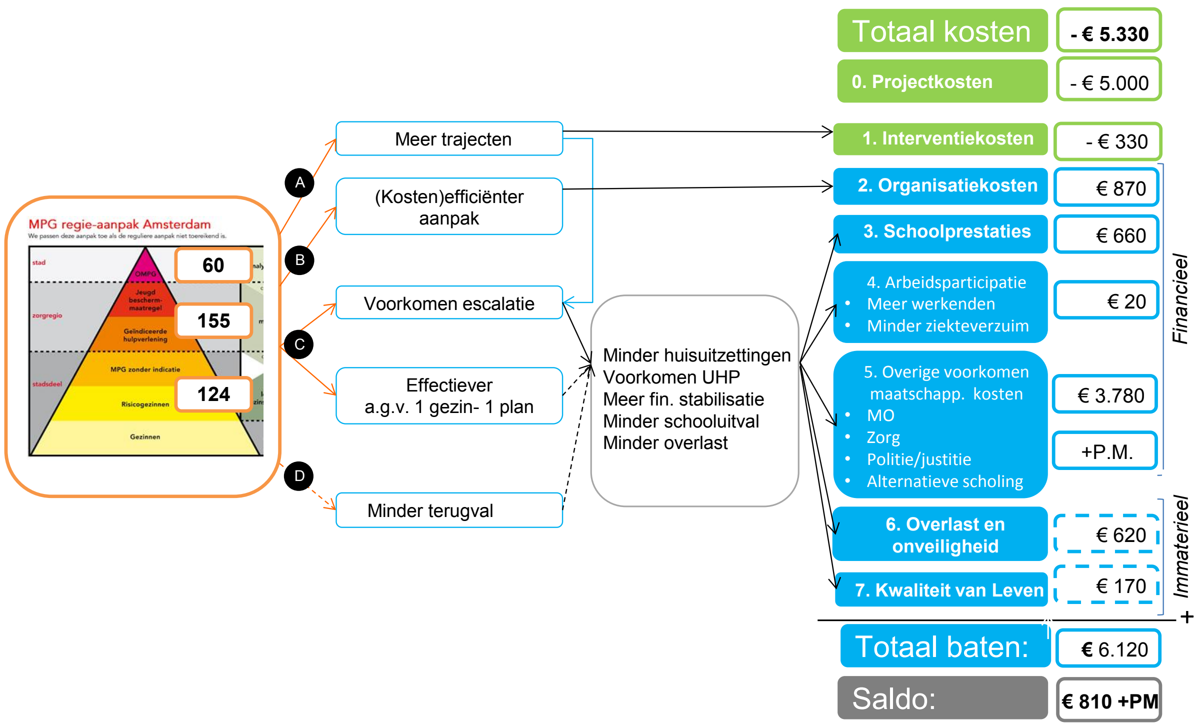
We merken hier op dat ten opzichte van de start in 2009 de context, waarbinnen de MPG-aanpak opereert, zal wijzigen. De verwachting is dat met de komst van frontlijnteams in de wijken het aantal gezinnen in de MPG-aanpak afneemt[8]. Dit betekent enerzijds minder kosten maar anderzijds ook minder baten. De *verhouding* van kosten en baten zoals hieronder berekend geeft wel een indicatie voor de toekomst. Een ander effect van de gewijzigde context is dat de gezinnen na afloop van de MPG-aanpak niet in de kokers terecht komen maar in een integraal frontlijnteam. Dit kan het recidive-percentage positief beïnvloeden (zie ook de optimalisatie in 3.3).

3.2. Maatschappelijk kosten en baten MPG-aanpak

Op basis van verschillende ‘achter-de-voordeur’ aanpakken in grote steden heeft LPBL een algemeen model ontwikkeld om de kosten en baten door te rekenen. Dit model is specifiek gemaakt voor de MPG-aanpak. Figuur 3 geeft de uitkomsten op vereenvoudigde wijze weer.

Uit de MKBA blijkt dat de MPG-aanpak een positief maatschappelijk saldo heeft van rond de 8 ton met een PM-post voor de voorkomen kosten van politie en justitie. De maatschappelijke winst is ongeveer 15 procent. Dat wil zeggen dat 1 geïnvesteerde euro ongeveer 1,15 euro aan maatschappelijke baten oplevert. Wanneer de *immateriële* effecten - vermindering overlast en onveiligheid en een toename van de kwaliteit van leven van de huishoudens - niet in het saldo worden meegenomen, zijn de kosten nagenoeg gelijk aan de (financiële) baten. Mogelijk komt daar - zoals gezegd - nog een (financieel) bedrag bij aan voorkomen kosten voor politie en justitie.

Figuur 3: Uitkomsten MKBA MPG (€ x 1.000)



Hieronder volgt een toelichting per post.

[8] Zie ook LPBL, rapportage “MKBA aanpak kwetsbare huishoudens”

Kosten

De kosten vallen uiteen in projectkosten en interventiekosten. De projectkosten zijn opgebouwd uit:

- *directe kosten*: de kosten voor de gezinsmanager en het inzetten van de EKC[9];
- *overheadkosten*: de personeelskosten voor opschaling en regie en de overige kosten voor communicatie, opleiding, onderzoek en monitoring;
- *kosten van de overlegtafels*: de tijdsinvestering van de medewerkers van de betrokken instellingen per casusoverleg.

Tabel 4: Projectkosten MPG[10]

	Kosten	Hoeveelheid	Totale kosten
1. Directe kosten			
- Gezinsmanagers	€ 9.000	339	€ 3.050.000
- EKC's	€ 3.444	40	€ 140.000
2. Overhead: personeel			
- stedelijk projectteam			€ 323.000
- regie op proces	€ 153.000	3	€ 460.000
- CRG	€ 105.000	1,7*	€ 180.000
2. Overhead: overige kosten			
- Communicatie	€ 44.000	1	€ 44.000
- Opleidingskosten	€ 50.000	0	-
- Onderzoek en monitoring	€ 171.000	1	€ 171.000
3. Kosten overlegtafels	€ 1.800**	339	€ 610.000
		Totaal	**€ 4.970.000**

* De kosten van de 10 CRG's zijn voor 17% meegenomen: 124 (o)mpg gezinnen van de 724 met CRG
** gem één uur per casus x 5 hulpverleners in overleg x 6 overleggen per casus (1x p 6 weken) x € 60 p.u.

1. De interventie- ofwel projectkosten nemen toe als gevolg van meer aangeboden hulp- en zorgtrajecten. In de praktijk blijkt dit in veel gevallen om schuldhulpverlening te gaan[11]. Gezinnen die niet (meer) in aanmerking komen, krijgen toch een vorm van schuldhulpverlening. Uit de monitorresultaten blijkt dat in 7 van de 24 gezinnen waar schulden aanwezig zijn, een traject is gestart. In de MKBA gaan we dan ook uit van minimaal 25% nieuwe trajecten als gevolg van de aanpak. Dit zijn 76 nieuwe trajecten. De (extra) kosten hiervoor bedragen ruim 3 ton.

Organisatiekosten

2. De 1-gezin-1-plan werkwijze leidt tot een efficiëntere hulpverlening. De inschatting van de betrokken experts is dat er 5 tot 10 procent minder trajecten, en dan met name jeugdzorg, ingezet wordt. We hebben in de analyse gerekend met 5% minder jeugdzorg. Dit zijn ongeveer 60 trajecten. Met een gemiddelde prijs van € 15.000[12] levert dit een baat op van bijna 9 ton.

Maatschappelijke (financiële) effecten

3. Door de verbeterde thuissituatie gaan kinderen uit de betrokken gezinnen beter presteren op school. Op het moment dat een gezin in de aanpak komt is in ongeveer de helft van de gevallen sprake van leerachterstand en/of schoolverzuim. Uit de monitor en het dossieronderzoek blijkt dat

[9] Eigen Kracht Conferentie

[10] Gebaseerd op de begroting MPG-aanpak en informatie projectteam.

[11] Uit het dossieronderzoek blijkt dat in ruim 80% van de gezinnen een vorm van SHV is aangeboden. Onduidelijk is of dit allemaal als gevolg van de aanpak is.

[12] Zie voor een onderbouwing de MKBA aanpak kwetsbare huishoudens

de schoolprestaties verbeteren en de schooluitval sterk verminderd. Tussen de 50 en 75 procent van de leerlingen gaat door de aanpak weer naar school. Over het effect op langer termijn, bijvoorbeeld over het wel of niet behalen van een startkwalificatie, is (nog) niet veel bekend. We gaan er in de berekeningen vanuit dat de aanpak voor ongeveer 9 kinderen wel het duwtje in de goede richting is en dat zij uiteindelijk met (i.p.v. zonder) startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden (=5% minder schooluitval)[13]. Dit is overigens minder dan 1 procent van alle kinderen in de aanpak. Een kind, dat een startkwalificatie haalt, levert in euro's een baat van ± € 75.000. Het grootste deel (bijna € 60.000) zijn baten op lange termijn wanneer dit kind de arbeidsmarkt betreedt. De overige baten zijn voorkomen maatschappelijke kosten van bijvoorbeeld alternatieve scholingstrajecten of uitkeringen. De totale baat als gevolg van betere schoolprestaties komt hiermee op ± € 660.000.

4. De aangeboden re-integratietrajecten en de extra aandacht voor het gezin hebben in theorie ook effect op de (arbeids)participatie. We hebben echter onvoldoende bewijs om aan te nemen dat door de aanpak ook daadwerkelijk *extra* mensen aan het werk zijn gegaan. We hebben dit effect dan ook op nul gesteld. Wel zien we een klein effect in de toename van de productiviteit van personen mét een baan. Meer stabilisatie in een huishouden zorgt voor minder stress en dus minder ziekteverzuim. De baten hiervan zijn niet groot en bedragen ongeveer 20.000 euro.
5. De grootste batenpost van de aanpak zit in voorkomen escalaties van huisuitzettingen (± €1,4 miljoen) en uithuisplaatsingen (± €2,4 miljoen):
   - In ongeveer 25 procent van de gezinnen is door de MPG-aanpak een dreigende uitzetting voorkomen[14]. Dit komt neer op ongeveer 42 voorkomen huisuitzettingen. De kosten die gepaard gaan met een uitzetting vallen uiteen in directe kosten (deurwaarder, verhuizers, opslag, schoonmaak, en woonklaar maken), kosten herhuisvesting en kosten afsluiten gas, water en elektra. Bij elkaar opgeteld is dit ongeveer € 5.000 per huisuitzetting.

     Daarnaast wordt voor een deel van de huishoudens de kosten voor noodopvang voorkomen. Het percentage mensen dat na een huisuitzetting een beroep doet op de Maatschappelijke Opvang is ongeveer 25%[15]. Van de 42 huishoudens was dit dus gemiddeld genomen 10 keer het geval. De gemiddelde verblijfsduur is 2,5 jaar en de gemiddelde kosten € 45.000 per jaar.
   - Bij ongeveer 10 procent van de kinderen is door de MPG-aanpak de uithuisplaatsing voorkomen[16]. Het gaat om ongeveer 60 voorkomen UHP. Jaarlijks zijn er in Amsterdam zo'n 1.600 machtigingen tot uithuisplaatsing[17]. Met de MPG-aanpak wordt anders gezegd ongeveer 4 procent voorkomen. We hebben in deze MKBA gerekend met de ondergrens. In de optimalisatie hieronder laten we zien wat het effect is als dit percentage hoger is. De gemiddelde kosten per residentiële opvangplaats en per pleeggezinplaats zijn € 63.000 en respectievelijk € 7.000[18] en de gemiddelde verblijfsduur is 13 en respectievelijk 25 maanden[19]. We zijn uit gegaan van een 50/50 verdeling.

---

[13] Bron: o.b.v. ervaringen elders. Dit is Zie ook R. Vogels en R. Bronnema-Helmer; Autochtone achterstandsleerlingen, een vergeten groep; SCP Den Haag; 2003; pagina 35 e.v. over het verband tussen gezinskenmerken en schoolprestaties

[14] Bron: 27% uit dossieronderzoek en 7/28 uit de monitor. Dit percentage is van de hele groep. Van de groep dreigende uitzetting gaat het om 65% en resp 75%.

[15] Bron: Trimbos Instituut, monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang – rapportage 2009, Utrecht 2010.

[16] Bron: 8% uit dossieronderzoek, zeker toe te schrijven aan MPG en 13% van Montfoort

[17] Bron: Raad Voor de Kinderbescherming

[18] Bron: normbedrag Deloitte, geïndexeerd naar 2010

[19] Bron: brancherapport jeugdzorg 2009

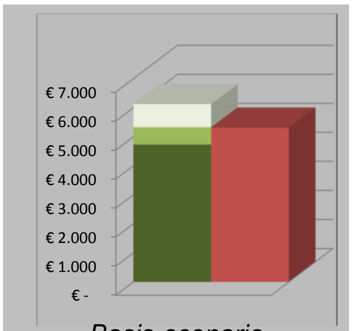
Maatschappelijke (immateriële) effecten:

6. Een expliciet doel van de MPG-aanpak is gericht op een vermindering van de overlast voor de omgeving. Uit de cijfers hierover blijkt dat het aantal overlastgevende gezinnen is afgenomen met ongeveer 50 procent[20]. In de berekening van de MKBA gaat het om ongeveer 110 gezinnen en 75 jongeren die geen overlast meer veroorzaken. Deze 'baat' levert niemand direct geld op. Toch is het mogelijk om deze waarde in euro's uit te drukken. Huizenprijzen zijn hiervoor als indicator een veel gebruikte manier[21]. Mensen zijn immers bereid meer te betalen voor wonen in een veilige buurt zonder veel overlast dan in een onveilige. Met deze vertaalslag komen we op een maatschappelijke baat van circa € 620.000.
7. Door enerzijds de extra ingezette schuldhulpverleningstrajecten en anderzijds de verhoogde effectiviteit van deze trajecten komen meer gezinnen in een financieel stabiele situatie terecht. Voor de toename van de effectiviteit zijn we uitgegaan van 25%[22]. Uiteindelijk betekent dit dat er ongeveer 60 gezinnen na afloop van de MPG-aanpak *extra* financieel stabiel zijn. Om deze baat in euro's uit te drukken wordt gerekend met zogenaamde gewonnen levensjaren[23]: 60 extra gezinnen zonder financiële stress staat gelijk aan ongeveer 9 gewonnen levensjaren. De ondergrens voor de waarde van een gewonnen levensjaar is € 20.000[24]. De maatschappelijke baten zijn derhalve circa € 170.000.

Tot slot is een belangrijke factor voor de verschillende batenposten het percentage gezinnen dat opnieuw in de multiproblemen terecht komt. Het vermoeden is dat het aantal recidivisten hoog is en het behalen van *alle* gestelde doelen op de verschillende levensgebieden moeilijk. Uit de monitor blijkt bijvoorbeeld dat op het moment van afsluiting slechts iets meer dan de helft van de doelen niet of in beperkte mate bereikt is. En uit onderzoek van SEO naar de effectiviteit van re-integratietrajecten blijkt dat circa 20% van de naar werk uitgestroomde deelnemers, binnen een jaar weer terugvalt in de uitkering. Voor de doelgroep in de MPG aanpak is het aannemelijk dat dit percentage veel hoger is. Aangezien op dit moment harde cijfers ontbreken - zowel voor de oude als de nieuwe werkwijze - rekenen we met 50 procent en laten hieronder zien wat het effect is als dit meer of minder is.

3.2. Sleutels voor optimalisatie

De MKBA - gebaseerd op één jaar - laat een positief maatschappelijk saldo zien. Zonder de immateriële baten (wit) resulteert het zogenoemde financiële 'break-even'-punt. De optelsom van de korte termijn baten (donkergroen) en de lange termijn baten (lichtgroen) zijn gelijk aan de kosten van de MPG-aanpak (rood). Om in de toekomst te kunnen sturen op een positief financieel saldo geven we hieronder de belangrijkste sleutels of randvoorwaarden voor het optimaliseren van de aanpak:



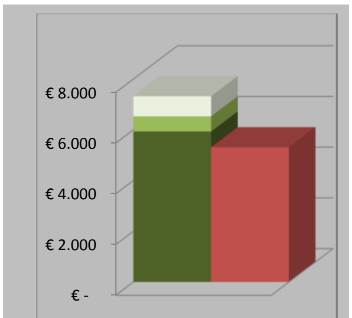
Basis-scenario

---

[20] Bron: 65% van de overlastgevende gezinnen uit dossieronderzoek en 6 van de 11 uit de monitor.
[21] Zie voor een toelichting op de methode www.Atlasvoorgemeenten.nl: *Op weg naar Early Warning*, 2007
[22] Bron: 23% uit dossieronderzoek en 29% uit de monitor
[23] Zie ook www.RIVM.nl: ziektelastmodellen
[24] In veel MKBA's wordt ook gerekend met € 100.000.

1. Voorkomen escalatie

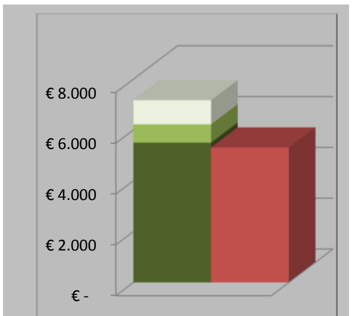
De MPG-aanpak is een 'plus- ofwel crisis'-aanpak en dit is ook tevens de kracht. De aanpak wordt ingezet op moment dat de reguliere werkwijze tekort schiet. De voornaamste maatschappelijke baat zit dan ook in de voorkomen huisuitzettingen en de voorkomen uithuisplaatsingen van kinderen. Overigens is het sneller uithuisplaatsen van kinderen als de veiligheid van het kind in gevaar is ook een belangrijke baat van de aanpak. Wanneer de aanpak 5 procent meer kan voorkomen zijn ook de korte termijn financiële baten hoger dan de kosten. Het saldo verbetert met 1,2 miljoen euro. Het gaat in dat geval om jaarlijks 90 kinderen (30 meer), waarvoor een uithuisplaatsing wordt voorkomen. Dit is overigens niet ondenkbaar. We hebben immers de gevallen waar 'vermoedelijk' sprake was van een voorkomen uithuisplaatsing niet meegenomen.



5% minder UHP

2. Terugdringen recidive

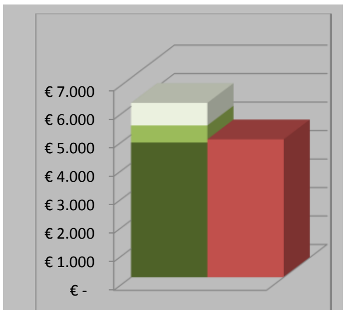
Een belangrijke randvoorwaarde voor de verschillende batenposten is het percentage huishoudens dat opnieuw in de (multi)problemen terecht komt. Het vermoeden is dat met de nieuwe werkwijze in frontlijnteams dit percentage in de toekomst zou kunnen afnemen. De gezinnen kunnen na afloop van de MPG-aanpak 'warm' overgedragen worden aan deze teams. Wanneer hierdoor 10 procent minder terug valt, d.w.z. opnieuw terecht komt in de MPG-aanpak, betekent dit een extra baat van circa 1 miljoen euro. Het is met andere woorden van belang om in de toekomst sterk te sturen op het niet loslaten van deze gezinnen, maar om hen blijvend te monitoren en blijvend te ondersteunen.



10% minder recidive

3. Minder overheadkosten

De overheadkosten bedragen nu 1,2 miljoen euro en zijn bijna 30 procent van de directe kosten. Voor een deel is dit ook een investering in opzet en start van de aanpak. Het is aannemelijk dat deze kosten in de toekomst lager kunnen zijn. Als het aandeel terug gebracht kan worden tot ongeveer 20 procent van de directe kosten, dan is ook dit een 'knop' waarmee de kosten op korte termijn (nagenoeg) terug te verdienen zijn. Concreet gaat het om ruim 40 procent minder overhead kosten. Het saldo verbetert hierdoor met 500.000 euro.



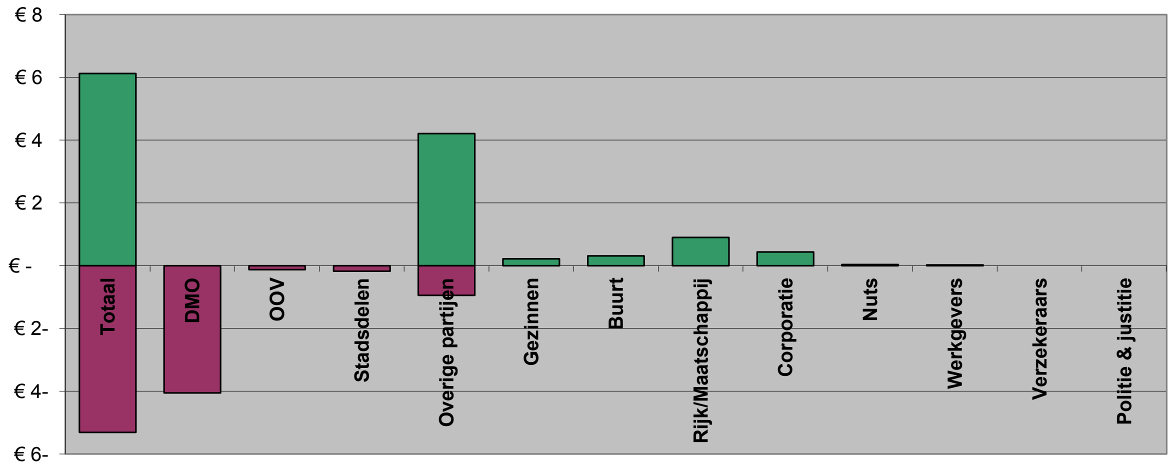
40% minder overhead

3.3. Verdeling kosten en baten per actor

Niet alleen het totale saldo is belangrijk, maar ook de verdeling van de kosten en baten over de verschillende betrokken partijen. Onderstaand figuur geeft deze verdeling. Het grootste deel van de kosten wordt gemaakt bij de dienst DMO, ongeveer 4 miljoen euro. De dienst OOV en de stadsdelen betalen daarnaast ook nog ieder 130 en 180 duizend euro. Bij elkaar is dit bijna 4,4 miljoen euro.
De grootste financiële baten komen terecht bij overige betrokken - hoofdzakelijk gemeentelijke - partijen. Het gaat om besparing jeugdzorgtrajecten, kosten uithuisplaatsing en maatschappelijke opvang. Hiertegenover staan wel nog kosten voor schuldhulpverlening en voor casusoverleg. Het saldo voor

deze partijen is ongeveer 3,3 miljoen euro. De gezinnen, de buurt en de corporaties profiteren vooral immaterieel, in de vorm van gewonnen kwaliteit van leven en door de verbeterde leefbaarheid en veiligheid. Tot slot heeft ook het rijk minder kosten voor Maatschappelijke Opvang.

Figuur 5: Verdelingseffecten



Wanneer we de kosten en baten van de gemeentelijke partijen bij elkaar optellen resulteert een negatief saldo. Ná de decentralisatie van de budgetten voor jeugdzorg en AWBZ-begeleiding is het saldo nagenoeg positief.

4. Conclusie

Uit de MKBA blijkt dat de MPG-aanpak een positief maatschappelijk saldo heeft van rond de 0,8 miljoen euro met een PM-post voor de voorkomen kosten van politie en justitie. De maatschappelijke winst is ongeveer 15 procent. Wanneer de *immateriële* effecten - vermindering overlast en onveiligheid en een toename van de kwaliteit van leven van de huishoudens - niet in het saldo worden meegenomen, zijn de kosten nagenoeg gelijk aan de (financiële) baten. Mogelijk komt daar - zoals gezegd - nog een (financieel) bedrag bij aan voorkomen kosten voor politie en justitie.

- Kosten zijn ruim 5.3 miljoen:
  - 5.000.000 projectkosten
  - 330.000 interventiekosten
- Baten zijn circa 6,1 miljoen + PM:
  - 870.000 a.g.v minder jeugdzorg
  - 660.000 betere schoolprestaties
  - 3.800.000 voorkomen kosten
  - 790.000 immaterieel
- Maatschappelijke winst: 15% + PM politie& justitie

De belangrijkste sleutels voor optimalisatie van de aanpak zitten in:

1. *het voorkomen van escalatie*. Dit betekent de MPG-aanpak als crisis-aanpak wanneer de reguliere werkwijze te kort schiet. Het snel opschalen om een dreigende huisuitzettingen te komen en/of te voorkomen dat de veiligheid van m.n. kinderen in gevaar is door een uithuisplaatsing of juist door het voorkomen hiervan. Schuldhulpverlening is hierbij overigens een van de randvoorwaarde om snel (financiële) rust in het gezin te brengen.
2. *het sturen op het verminderen van de recidivisten* door deze gezinnen niet los te laten, maar hen blijvend te monitoren en blijvend te ondersteunen.
3. *Het terugbrengen van de overheadkosten*. De aanpak heeft procesmanagers en coördinatoren nodig voor opschaling en regie (zie ook het voorkomen van escalatie). Het is echter de vraag of, na de afgelopen ontwikkelperiode, deze kosten niet omlaag kunnen. Overigens zijn ook de kosten voor onderzoek en monitoring relatief hoog. Wanneer de overheadkosten teruggebracht worden tot ongeveer 20 procent van de directe kosten is het financiële saldo ook op korte termijn positief.

-0-0-

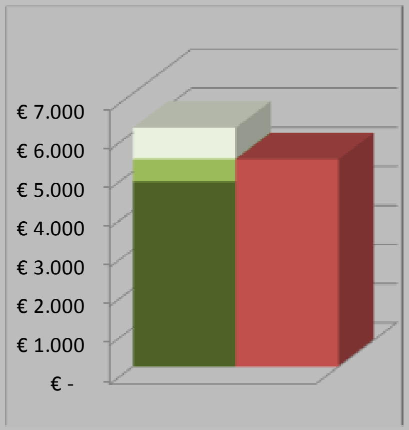
MODEL GEZINSMANAGERS (MPG)

Aanname

	INVOER
Effect MPG-aanpak	
Minder jeugd(zorg)trajecten	-5%
Meer SHV-trajecten	25%
Vermindering huisuitzettingen	-25%
Vermindering uithuisplaatsingen (UHP)	-10%
Succes schuldhulpverlening	25%
Succes opleiding en werk	0%
Vermindering schooluitval	-5%
Minder overlastgevende gezinnen	50%
Effect nazorg en monitoring (terugval)	
Percentage recidive	50%
Overig	
Percentage overheadkosten	100%

Hoeveelheid

	EFFECT
Aantal MPH met gezinsmanager	339
Aantal kinderen	1.194
Minder jeugdzorgtrajecten	-58
Meer SHV	76
Voorkomen huisuitzettingen	42
voorkomen UHP kinderen	60
MPH's in fin. stabilisatie	59
Extra kinderen met startkwalificatie	9

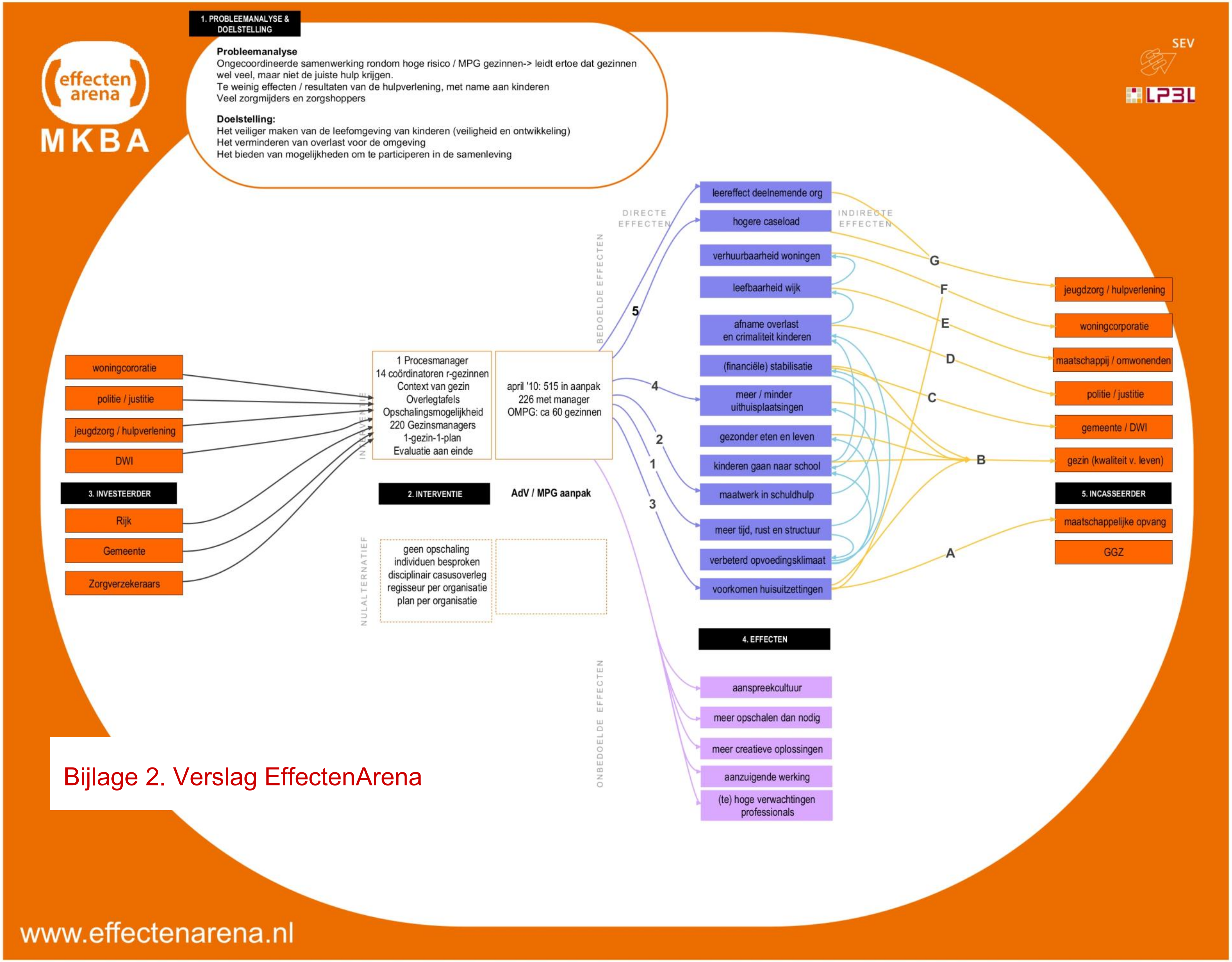


Kosten en Baten

		NCW x 1.000
Totale kosten	**€**	**5.312**
Directe kosten	€	3.189
Overheadkosten	€	1.176
Kosten overlegtafels	€	610
Interventiekosten	€	338
Totale baten	**€**	**6.123**
Baten op korte termijn	**€**	**4.731**
Meer/minder trajecten	€	870
Minder schooluitval a.g.v. direct ingrijpen	€	28
Mensen meer (en eerder) aan het werk	€	-
Minder ziekteverzuim op het werk	€	19
Baten a.g.v. direct voorkomen kosten	€	3.814
Kosten huisuitzettingen	€	212
Kosten maatschappelijke opvang	€	1.143
Kosten alternatieve scholingstrajecten, uitkeringen	€	30
Kosten uithuisplaatsing van kinderen	€	2.401
Kosten politie en jusititie agv minder incidenten	€	-
Oplopende incassokosten	€	28
Kosten gezondheidszorg	€	-
Baten op lange termijn	**€**	**599**
Voorkomen kosten agv minder schooluitval	€	599
Immateriele baten	**€**	**792**
Reductie overlast en onveiligheid	€	621
Toename kwaliteit van leven agv fin stabilisatie	€	171
MKBA saldo	€	810
Minder overlastgevende MPH		**110**
# igeren van de straat (a.g.v. school en trajecten)		**75**
Aantal gewonnen levensjaren (Qaly's)		**9**
Financieel Rendement		**0%**
Maatschappelijk Rendement		**15%**

Bijlage 1. Cockpit MKBA MPG

Bijlage 2. Verslag EffectenArena



Bijlage 3. Deelnemers workshop

LPBL heeft op 24 september 2010 een workshop begeleid met als doel het *gezamenlijk* uitwerken van de maatschappelijke effecten van de MPG-aanpak met behulp van de MKBA Arena[25]. Aanwezig waren:

- Jeanet Zonneveld (projectleider MPG),
- Janet Schut (procesmanager MPG),
- Marcel van Druenen (projectleider Achter de Voordeur),
- Fleur Boesveldt (projectsecretaris MPG),
- Rosaly Brandon (DMO, Jeugd en Veiligheid),

Draaien aan de knoppen-sessie op 6 februari 2012:

- Jeanet Zonneveld;
- Annemarie de Beer;
- Nanja Willemsen;

-0-0-0-

[25] Naast de MPG-aanpak, die zowel Naast de MPG-aanpak, die zowel stedelijk als per stadsdeel is georganiseerd, werken verschillende stadsdelen in de Vogelaarwijken, met behulp van Achter de Voordeur-aanpakken, aan het bereiken van huishoudens, die hun weg naar voorzieningen zelf niet (goed) kunnen vinden. Die Achter de Voordeur-projecten zijn niet meegenomen in deze MKBA Arena.